

EDITORA 34

Editora 34 Ltda.

Rua Hungria, 592 Jardim Europa CEP 01455-000

São Paulo - SP Brasil Tel/Fax (11) 3816-6777 editora34@uol.com.br

Copyright © Editora 34 Ltda., 2001

A grande esperança em Celso Furtado © Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Marcio Rego, 2001

A FOTOCÓPIA DE QUALQUER FOLHA DESTE LIVRO É ILEGAL, E CONFIGURA UMA APROPRIAÇÃO INDEVIDA DOS DIREITOS INTELECTUAIS E PATRIMONIAIS DO AUTOR.

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica:

Bracher & Malta Produção Gráfica

Revisão:

Adrienne de Oliveira Firmo

Alexandre Barbosa de Souza

1ª Edição - 2001

Catálogo na Fonte do Departamento Nacional do Livro
(Fundação Biblioteca Nacional, RJ, Brasil)

Bresser-Pereira, Luiz Carlos

B436c A grande esperança em Celso Furtado: ensaios
em homenagem aos seus 80 anos / Luiz Carlos
Bresser-Pereira, José Marcio Rego, organizadores. —
São Paulo: Ed. 34, 2001
304 p.

ISBN 85-7326-222-2

1. Brasil - Condições econômicas.
2. Brasil - Política econômica. I. Título.

CDD - 330.981

2.

UM PROJETO PARA O BRASIL: A CONSTRUÇÃO DO MERCADO NACIONAL COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO

Ignacy Sachs

A extensa obra de Celso Furtado impressiona pela unidade de método e de propósito. Desde os seus primeiros escritos econômicos, nos meados do século XX até as publicações mais recentes, Celso Furtado vem praticando o *enfoque histórico-estrutural*,¹ tendo dado uma contribuição decisiva à formulação cepalina desse conceito.

Na medida em que o desenvolvimento é um processo — *um desenvolver* —, só pode ser apreendido e compreendido na sua dimensão histórica, na transição do passado, já ocorrido, para um futuro, em parte predeterminado pelo passado, em parte aberto à invenção e à construção pelos seus atores através da ação política. Celso Furtado nunca deixou de ser um economista *político*,² consciente do caráter pluridimensional da idéia do desenvolvimento, na qual se conjugam fatores culturais, sociais, econômicos e políticos imersos em contextos geográficos e históricos. “Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos sobre a lógica dos mercados na busca do bem-estar social”.³ Em outras palavras, o desenvolvimento se faz com base em um voluntarismo refletido e responsável, baseado numa análise realista das potencialidades do país confrontadas com os valores, os anseios da população e o balanço do poder, dando lugar a um exercício de *fantasia organizada*.⁴

A abordagem holística que o planejador deve adotar tem muito a ver com a prática interdisciplinar dos historiadores adeptos do conceito de *história total*, tão ao gosto da *École des Annales*. A análise histórica assim entendida se con-

¹ A terceira edição do seu *Introdução ao desenvolvimento* tem como subtítulo “enfoque histórico-estrutural” (Furtado, 2000a). As contribuições essenciais dos cepalinos podem ser consultadas na antologia organizada por Ricardo Bielschowsky (2000).

² Penso que existe uma diferença fundamental entre a “economia política” e a “economics” praticada pelos economistas do *mainstream*.

³ Furtado (2000b).

⁴ Título do primeiro volume da autobiografia de Celso Furtado (1985).

centra sobre a evolução longa das estruturas e das instituições e não na crônica dos eventos. Põe em relevo a interação entre todos os fatores pertinentes, econômicos e não econômicos conforme preconizava Gunnar Myrdal.

O enfoque histórico-estrutural não deve ser confundido com o determinismo histórico rígido. Bem ao contrário, reconhece aos homens um papel ativo na configuração do seu futuro. Para Celso Furtado o desenvolvimento sempre comporta um elemento de invenção. Esta é a razão pela qual a reflexão sobre a cultura e a racionalidade substantiva ocupa um lugar destacado na sua obra, em contraste com os economistas tradicionais, exclusivamente preocupados com a racionalidade instrumental.

Celso Furtado precisou da imersão na história do Brasil, restituída no seu livro que mais circulou pelo mundo, *Formação econômica do Brasil*, para balizar o campo de investigação que permeia, explícita ou implicitamente, e dá unidade a toda a sua obra teórica e aplicada e à sua ação de técnico, estadista e cidadão: a construção de um projeto nacional que permita transformar por dentro o país por meio de estratégias nacionais de desenvolvimento,⁵ superando as desigualdades sociais e regionais.

Na visão furtadiana e nas análises cepalinas das décadas de 1950 e 60, o subdesenvolvimento não constitui uma etapa na trajetória do desenvolvimento que todos os países acabam por repetir à imagem dos mais avançados num processo de *take-off* e de crescimento auto-sustentado sistematizado por W. W. Rostow. Não se trata de um atraso e sim de uma condição de assimetria estrutural nas relações da periferia não-industrializada do mundo capitalista com o seu centro.

A superação do subdesenvolvimento só se dá através de um processo de rápida industrialização, planejado e conduzido pelo Estado, e conjugado com a reforma agrária.

Como na época não existiam condições favoráveis para a expansão das exportações, a industrialização somente poderia ocorrer através da substituição das importações. Convém assinalar que em nenhum momento os cepalinos consideraram a substituição das importações como um fim em si. Dadas as condições adversas de inserção no mercado mundial, era menos difícil (e menos custoso) poupar divisas mediante a substituição de importações do que ganhá-las incrementando as exportações. Contrariamente a uma opinião difundida por críticos da doutrina cepalina, não os movia nenhum preconceito ideológico em favor da substituição de importações.

⁵ Veja-se a esse respeito Tavares (2000).

A tarefa central, sobretudo num país de tamanho continental, era a construção do mercado nacional a partir do *arquipélago de regiões*. O mercado interno aparecia como o principal fator econômico, já assinalado como tal por Celso Furtado no seu primeiro livro consagrado à análise do desenvolvimento da economia brasileira, publicado em 1954.⁶ As mesmas idéias levaram Celso Furtado a formular as propostas relativas ao desenvolvimento do Nordeste que culminaram na criação da SUDENE.

Ao sintetizar o meio-século da evolução da idéia de desenvolvimento, Luiz Carlos Bresser-Pereira observa com razão que o enfoque estruturalista da CEPAL das décadas de 1950 e 60 refletia um amplo consenso dos economistas de desenvolvimento da época.⁷ O planejamento, o intervencionismo do Estado, a industrialização como a via magna do desenvolvimento, a reforma agrária para transformar a estrutura fundiária anacrônica faziam parte do ideário compartilhado pelas principais agências da ONU e aceito por vários governos. Na época da Aliança para o Progresso, o próprio governo norte-americano passou a insistir, pelo menos retoricamente, para que os países do continente se dispusessem a planejar e deixassem de considerar como anátema as reformas agrárias.

Esse consenso se desmanchou sob o impacto da contravolução neoliberal, que dominou a paisagem intelectual do último quartel do século XX.

Devemos considerar realmente como obsoleto o estruturalismo cepalino, aceitar como irresistível (e desejável) a liberalização das economias latino-americanas e aceitar o desmonte completo dos Estados desenvolvimentistas? Está realmente esgotado o potencial da industrialização substitutiva das importações?

Penso, ao contrário, que deveríamos colocar entre parênteses o interlúdio das três décadas da dominação do pensamento neoliberal e reatar *mutatis mutandis* (ou seja, coibindo os excessos do estatismo e desprivatizando o Estado), com o estruturalismo na linha proposta por Oswaldo Sunkel, postulando o desenvolvimento de dentro para fora (*desarrollo desde adentro*).⁸ Tal abordagem transcende o falso dilema entre o desenvolvimento introvertido e extrovertido (*inward and outward looking*).

Não se trata de subestimar o peso inibidor da dívida externa e da capacidade limitada de importação, nem tampouco de relegar ao segundo plano a promoção das exportações. A necessidade de superar a restrição externa nas econo-

⁶ Furtado (1954).

⁷ Bresser-Pereira (2000).

⁸ Sunkel (1993).

mias *sensíveis à importação*⁹ constituiu o ponto a partir do qual se elaboraram as estratégias de desenvolvimento de inspiração estruturalista, postulando o aproveitamento *simultâneo* das oportunidades (limitadas) de expansão das exportações e das margens de liberdade (maiores) ensejadas pela substituição das importações. Além do quê, um mercado interno dinâmico contribui de maneira decisiva para o fortalecimento da competitividade sistêmica do país e permite negociar melhor os termos da sua inserção na economia mundial.

O argumento em favor do desenvolvimento a partir de dentro não se aplica a países muito pequenos por falta das economias de escala. *A contrario*, encontra sua aplicação maior nos países de tamanho continental, não que esses tenham uma vocação para a autarquia, mas em virtude das sinergias possíveis entre as economias regionais diversificadas.

O Brasil ostenta condições particularmente favoráveis para avançar nessa direção, dado o seu enorme potencial, ainda subaproveitado, do desenvolvimento rural. Com efeito, o Brasil comparte com a Rússia a condição de país com *fronteira em movimento*, ao contrário da Índia e da China, países com uma relação terra/homens desfavorável. Mesmo deixando de lado a Amazônia, o Brasil dispõe ainda de uma reserva de solos agriculturáveis de mais de 100 milhões de hectares e de condições favoráveis para criar no seu território através da irrigação várias Califórnia. O seu futuro como nação e potência dependerá em grande medida da maneira como esse potencial será aproveitado para liquidar a imensa dívida social e dinamizar a economia nacional usando o mercado interno como *motor de desenvolvimento*.

A primeira condição para tanto é a intensificação da reforma agrária e das políticas de modernização e consolidação da agricultura familiar, não apenas por razões sociais, mas também econômicas. Devidamente amparada, a agricultura familiar poderá se tornar economicamente viável como produtora de alimentos, e de um leque cada vez maior de produtos derivados da biomassa-energia, adubos, materiais de construção, matérias-primas e industriais e fármacos. No dizer de Pierre Gourou, o Brasil é uma “terra de boa esperança” com excepcional biodiversidade e climas favoráveis para construir uma civilização moderna nos trópicos, baseada na exploração do trinômio *biodiversidade-biomassas-biotecnologia*.¹⁰

⁹ Usei este conceito para analisar as economias particularmente vulneráveis à limitação externa pelo fato de terem um baixo coeficiente de exportação (veja-se Sachs, 1996). Procurei mostrar que nesse caso o coeficiente de elasticidade das importações deve ser tratado pelo planejador como uma variável-chave e não um parâmetro.

¹⁰ Veja-se Sachs (2000).

Vários assentamentos de reforma agrária poderão se transformar em vilas agroindustriais promovendo um autêntico ecodesenvolvimento, gerando emprego e renda em condições de viabilidade econômica e com impactos ambientais benéficos.¹¹ Estudos recentes apontam para a crescente pluriatividades rural. Com o aumento da renda dos agricultores familiares e com a modernização do campo surgirão mais empregos rurais não-agrícolas, nas agroindústrias, no artesanato, nos serviços técnicos, pessoais e no comércio, além dos serviços sociais.

A chance do Brasil, como observou com razão Celso Furtado,¹² é de ter ao mesmo tempo a maior reserva de terras agriculturáveis no mundo e um poderoso movimento dos sem-terra, o maior movimento social na história do país. Que seria do Brasil, se todos os sem-terra exigissem empregos no asfalto?

Se o Brasil persiste privilegiando a grande agricultura de grãos, em boa parte voltada para a exportação, os 100 milhões de hectares vão gerar menos de 2 milhões de empregos. Ao se manter a proporção atual na agricultura paulista de 1 emprego por 10 hectares, a fronteira agrícola absorveria facilmente todos os sem-terra. Mas não esqueçamos que a olericultura proporciona quase 1 emprego por hectare e a floricultura cerca de 15. Daí a importância da boa escolha do *output-mix*.

Resumindo, embora a agricultura familiar, alimentar e não-alimentar, constitua a viga mestra do desenvolvimento rural, convém ressaltar que este vai muito além da agricultura e tem um impacto indutor sobre o resto da economia pelo aumento da procura por bens e serviços produzidos no âmbito urbano.

A construção do mercado nacional passa também pela promoção das sinergias entre as economias regionais e, dentro delas, entre as economias mesoregionais e locais.

A criação da SUDENE, em 1960, da qual Celso Furtado foi o idealizador e o primeiro superintendente, representa um avanço institucional notável. A SUDENE foi concebida como um fórum dos governadores da região, dando-lhes a possibilidade de juntos pensarem os destinos da região e negociarem com o governo federal. Não é de se estranhar que os governos autoritários tenham es-

¹¹ Este seria o caso de assentamentos de reformas agrárias na Amazônia, localizados nas áreas já alteradas pela ação antropogênica, tendo como cultura principal espécies perenes (por exemplo, dendê).

¹² Veja-se Tavares (1998: 28). "Há pouco tempo fiz uma declaração pública, na Europa, dizendo que o MST é o mais importante movimento social já ocorrido no Brasil, neste século [...] O Brasil é país feliz por ter um movimento dessa ordem, que suscita no povo, nos mais pobres o desejo de ficar na agricultura. Em nenhuma parte do mundo existe um movimento igual. E sempre o inverso: todos querem deixar a agricultura, emigrar do campo".

vaziado a SUDENE. É mais difícil de compreender por que ela está definhando hoje, arriscada em se transformar numa agência de governo federal. Tanto mais, que a abertura da economia e as guerras fiscais, nas quais se digladiam numa luta suicida estados e municípios, exigem um reexame urgente e um remodelamento do pacto federativo, instrumento essencial para a retomada da construção interrompida.

Por mais que se insista sobre o papel dinamizador do desenvolvimento rural, a maioria dos brasileiros vive hoje nas cidades, ou nas pré-cidades constituídas pelos bairros periféricos e favelas.¹³ Estes constituem verdadeiros purgatórios onde os refugiados do campo esperam por serem efetivamente urbanizados, o que implica uma ocupação e uma moradia decentes e condições de exercício efetivo da cidadania.

A ampliação do mercado interno passa também pela integração na economia nacional do numeroso contingente dos excluídos e semi-excluídos que fisicamente se encontram nas pré-cidades.

Quantos são? O que fazem? A única certeza que temos é que são muitos, que trabalham muito para sobreviverem (como dizia Joan Robinson, são pobres demais para se darem ao luxo de não trabalharem), enfim, que a sua integração passa pela geração de empregos e auto-empregos “decentes” na definição da OIT, ou seja, razoavelmente remunerados: serão necessários nada menos de 25 milhões em 15 anos segundo estimativas confiáveis. A “flexibilização” preconizada pelos economistas neoliberais não constitui uma solução aceitável, porque leva à renúncia do salário mínimo e das demais formas de cobertura social, estimulando a geração de postos de trabalho precários, mal pagos e à busca da “competitividade espúria” (Fernando Fajnzylber) por parte das empresas.

A ausência no Brasil de uma política articulada de emprego surpreende. Não é possível continuar a tratar o emprego e a distribuição da renda como meras resultantes do processo de crescimento puxado pelas forças do mercado. Bem ao contrário, o emprego e a repartição da renda deveriam ser tratados como variáveis-chave da estratégia do desenvolvimento e portas de entrada para a sua discussão.

Onde se situam as margens de manobra?

Para compensar a redução inelutável dos empregos nos setores industriais de ponta e nos serviços modernos, convém estimular a expansão dos setores intensivos em mão-de-obra, nos quais o crescimento é puxado pelo emprego,¹⁴ quer

¹³ Há, no entanto, boas razões para considerar que os dados oficiais do IBGE sobreestimam o grau da urbanização.

¹⁴ Veja-se a este respeito Sachs (1999).

seja pela natureza do processo de produção (por exemplo: serviços sociais e pessoais), quer seja pela possibilidade de escolher tecnologias menos intensivas em capital por se tratar de *non tradables*, portanto, ao abrigo da competição internacional (por exemplo: as obras públicas, a construção civil).

Como o desenvolvimento sustentável está na ordem do dia, convém explorar o potencial de geração de empregos relacionados com a gestão dos recursos naturais e ambientais em meio urbano: coleta e reciclagem do lixo, reutilização dos materiais, conservação da energia e da água, manutenção cuidadosa do parque de caminhões, ônibus e carros para poupar o combustível e reduzir as poluições. Todas essas atividades se autofinanciam, pelo menos em parte, pela poupança dos recursos naturais que trazem, além dos impactos positivos sobre a qualidade do meio ambiente.

Por sua vez, a manutenção cuidadosa das infra-estruturas, do parque imobiliário e dos equipamentos vai resultar na prorrogação da sua vida útil, poupando dessa maneira o capital de reposição. Em ambos os casos — conservação de recursos naturais e prorrogação da vida útil do patrimônio — estaremos acionando, em termos macroeconômicos, mecanismos de crescimento que não dependem de investimentos.¹⁵

Embora esse potencial de empregos, sobretudo nas zonas metropolitanas, seja apreciável, o problema central, num futuro previsível, continuará a ser a gestão do assim chamado “setor informal”, com o seu contingente de autônomos e de microempresas, os circuitos virtuosos da “economia solidária” e os circuitos criminosos da economia da droga e do vício.

Paradoxalmente, esse setor tão numeroso não se faz objeto de uma política econômica explícita, quando muito é atendido por algumas medidas de política social compensatória, e no mais das vezes sobram para ele medidas discriminatórias como a coibição (compreensível) do comércio ambulante.

Não se trata de idealizar a economia informal, nem procurar soluções mágicas, como a sugerida por Hernando de Soto.¹⁶ Deve-se, no entanto contemplar uma estratégia que estimule a saída progressiva da informalidade e ampare as múltiplas formas positivas de “empreendedorismo” coletivo e individual existentes no setor informal, através de um feixe de políticas públicas capaz de lhes proporcionar o acesso ao mercado, ao crédito, aos conhecimentos e à tecnologia apropriada, aos terrenos para a autoconstrução habitacional assistida (mutirão)

¹⁵ Kalecki usa o termo *non-investment sources of growth*.

¹⁶ De Soto (2000).

e aos locais para oficinas e pequenas indústrias. Por analogia com a reforma agrária, seria o caso de se pensar numa reforma urbana.

Em outras palavras, uma política ativa de promoção do emprego e de uma melhor distribuição primária da renda, peça central de políticas de indução ao desenvolvimento, passa pela modificação da estrutura do *output-mix*, implicando uma vontade de planejar e uma capacidade de fazê-lo no âmbito da economia mista, com um Estado enxuto, porém atuante, voltado à construção do mercado nacional.